Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

31 293 Primair Onderwijs

Nr. 256

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 mei 2015

1. Inleiding

De Stichting Behoud Kleine Scholen en de Kleine Scholen Coöperatie pleiten voor het behoud van de laatste school in het dorp. De Kleine Scholen Coöperatie heeft experimenteerruimte gevraagd. Op verzoek van uw Kamer heeft het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht (NCOR) onderzocht of een dergelijk experiment juridische mogelijk is.[1] Het rapport met de conclusies van het NCOR heb ik u toegestuurd.[2] Naar aanleiding van het rapport heeft de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op 13 november 2014 mij gevraagd naar een inventarisatie van mogelijke andere oplossingen in krimpsituaties. Ook heeft u mij gevraagd naar de stand van zaken betreffende de uitvoering van de aangenomen moties hieromtrent.

Op 17 december heeft u een brief ontvangen over de verruiming van de 50%-regel in het voortgezet onderwijs.[3] Naar aanleiding van die brief heeft de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op 22 januari 2015 gevraagd om de stand van zaken over de recente sluiting van 100 scholen en het tijdpad van het wetsvoorstel leerlingendaling.

In deze brief ga ik achtereenvolgens in op het initiatief om kleine scholen die schoolbesturen willen sluiten onder te brengen bij een coöperatie, de conclusies van het NCOR met betrekking tot dit initiatief, de maatregelen die ik neem om ruimte te geven aan een bijgesteld initiatief tot behoud van de laatste school in een dorp, de stand van zaken met betrekking tot de recente sluiting van 100 scholen en de vorderingen van het wetsvoorstel leerlingendaling.

[1] Kamerstuk 31 288, nr. 381
[2] Kamerstuk 31 293, nr. 217
[3] Kamerstuk 31 289, nr. 214

kst-31293-256
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Daarmee beantwoord ik de vragen die u mij heeft gesteld naar aanleiding van het rapport van het NCOR en de brief over de 50%-regel. Inmiddels is de implementatie van de maatregelen rond de leerlingendaling in volle gang. Voor het zomerreces ontvangt u daarover een voortgangsrapportage.

2. Initiatief Kleine Scholen Coöperatie

De Kleine Scholen Coöperatie heeft het doel de laatste school in een dorp te behouden. Als een schoolbestuur een dergelijke school wil sluiten, dan wil de Coöperatie dat de dorpsgemeenschap de school kan beheren. De Coöperatie vormt dan het bevoegd gezag en de scholen binnen de Coöperatie vormen samen één school voor de opheffingsnorm. Door er voor te zorgen dat de Coöperatie tenminste 200 leerlingen heeft, voldoet de school aan elke gemeentelijke opheffingsnorm (de gemeentelijke opheffingsnorm is maximaal 200 leerlingen). De scholen binnen de coöperatie worden vervolgens wel als afzonderlijke scholen bekostigd. De Kleine Scholen Coöperatie heeft verzocht om experimenteerruimte om dit plan te kunnen uitvoeren.

Dit plan is voorgelegd aan het NCOR. Zoals eerder gemeld, komt het NCOR tot de volgende conclusies:
- Een coöperatie is geen geschikte rechtsfiguur om te dienen als bevoegd gezag van scholen.
- Een besluit tot sluiting of overdracht van scholen ligt in de eerste plaats bij het bevoegd gezag. Het is aan het schoolbestuur om een (gegrond en onderbouwd) initiatief tot overdracht van een school aan een ander bestuur een kans te geven.
- De voorgestelde wijze van omgang met de opheffingsnormen en bekostiging wijkt af van de huidige bekostigingsregels. Het wettelijk experimenteerartikel biedt onvoldoende ruimte om de Kleine Scholen Coöperatie bij wijze van experiment verruimde bekostiging te geven. De gevraagde experimenteerruimte kan dan ook niet worden gegeven.

De conclusies van het NCOR zijn met de initiatiefnemers besproken. Uit het gesprek kwam een aantal zaken naar voren. Omdat een coöperatie geen bevoegd gezag kan zijn van een school, is de Kleine Scholen Coöperatie omgedoopt tot de Verenigde Zelfstandige Dorpsscholen. De Verenigde Zelfstandige Dorpsscholen willen dat kleine scholen, die het bestuur wil sluiten, onder de volgende voorwaarden toch open kunnen blijven:
- De dorpsgemeenschap moet een meetbare en langdurige kracht willen opbrengen om de school in stand te houden.
- Dorpsverenigingen zijn verantwoordelijk voor de laatste school in het dorp.
- Zeven dorpsverenigingen worden samengebracht in één vereniging, die het bevoegd gezag is van de dorpsscholen. De vereniging bestaat uit vrijwilligers. Het totale aantal leerlingen is ongeveer 200. De vereniging is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en is werkgever van het personeel op de scholen.
- Binnen de vereniging moeten scholen van verschillende denominaties kunnen worden ondergebracht.
- De dorpsschool heeft tenminste 23 leerlingen.
- De afstand tot een volgende school bedraagt minimaal 3 kilometer.
- Tot slot vragen de Verenigde Zelfstandige Dorpsscholen om heropening van de dorpsschool in Kats, die per 1 augustus 2013 is gesloten.

Daarnaast is gesproken met de Stichting Behoud Kleine Scholen. Ook deze stichting breekt een lans voor het behoud van de laatste school binnen een gemeenschap. De Stichting wil dat het bestuur verplicht is de

ouders tenminste een jaar van tevoren te informeren over het voornemen een school te sluiten. Dat biedt ouders de gelegenheid een afweging te maken en eventueel met alternatieven te komen. Ook vragen zij schoolbesturen te verplichten meer draagvlak te creëren bij gemeente, inwoners en ouders. Zij willen dat de medezeggenschapsraad de achterban moet raadplegen, voordat de medezeggenschapsraad advies uitbrengt over sluiting of instemt met fusie van een school.

De conclusie is dat de experimenteerruimte die de Kleine Scholen Coöperatie heeft gevraagd niet kan worden gegeven. De aanpassingen in de plannen van de Verenigde Zelfstandige Dorpsscholen en de inbreng van de Stichting behoud Kleine Scholen vormen een basis om in de volgende paragraaf alternatieven te verkennen.

3. De opties voor de laatste school in het dorp

Naar aanleiding van de bevindingen van het NCOR, heeft u gevraagd naar een inventarisatie van andere mogelijkheden. Mede op basis van de gesprekken met de Verenigde Zelfstandige Dorpsscholen en de Stichting Behoud Kleine Scholen heb ik alternatieven verkend. De verkenning heeft een zestal opties opgeleverd.

Drie van deze opties werk ik uit tot maatregelen. Ik versterk de positie van ouders bij sluiting of fusie van een school. Samen met de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS, schets ik de procedure die ouders kunnen volgen om bij sluiting of fusie van een school, alternatieven voor te leggen aan het bestuur. De overdracht van een school aan een ander bestuur kan zo'n alternatief zijn. Tot slot maak ik het mogelijk dat een nevenvestiging een andere richting kan hebben dan een hoofdvestiging.

Drie andere opties werk ik niet uit. Ik kom niet met een wettelijke plicht om de laatste school binnen een straal van drie kilometer open te houden. Dat doet geen recht aan de lokale vrijheid om met maatwerkoplossingen te komen. Ook maak ik het niet eenvoudiger om een eenmaal gesloten school opnieuw te stichten. Dat doet geen recht aan een zorgvuldig genomen lokale beslissing om een school te sluiten. Tot slot kom ik evenmin met een wetswijziging om een initiatiefvoorstel van de medezeggenschapraad ontvankelijk te maken als geschil bij de Landelijke Commissie voor Geschillen. Dat zou resulteren in medebestuur in plaats van medezeggenschap.

In het vervolg van deze paragraaf ga ik kort in op de opties die ik uitwerk tot maatregelen. Voor een meer uitgebreide beschrijving van de opties, de afwegingen en de conclusies, verwijs ik naar bijlage 1[4].

Een sterkere positie voor ouders

De meeste besturen betrekken ouders en personeel tijdig bij verstrekkende besluitvorming zoals de sluiting of fusie van een school. Desalniettemin vind ik het zorgelijk dat er soms besturen zijn die ouders en personeel niet tijdig betrekken en dat medezeggenschapsraden soms adviseren, of instemmen, zonder de achterban te raadplegen. Daarom versterk ik de positie van ouders, in de Wet Medezeggenschap Scholen op te nemen dat de leden van de MR bij advies over sluiting of bij een verzoek om instemming over fusie of overdracht van een school, altijd eerst de achterban moeten raadplegen. De wijziging van de WMS maakt deel uit van het wetsvoorstel leerlingendaling dat in de loop van 2015 bij de Tweede Kamer wordt ingediend.

4 Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Procedure alternatieve voorstellen medezeggenschapsraad

De medezeggenschapraad heeft een sterke positie bij besluiten over sluiting of fusie van een school. Dat blijkt in de praktijk en uit recente uitspraken van de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS.[5] De medezeggenschapsraad kan een bestuur niet dwingen om een school over te dragen aan een andere bestuur. Wel kan de medezeggenschapsraad in overleg met ouders en personeel van de school, bij gebruikmaking van het instemmingsrecht of het adviesrecht over fusie of sluiting van de school, alternatieven voorleggen aan het bestuur. Een alternatief kan de overdracht van de school aan een andere bestuur zijn, bijvoorbeeld de Verenigde Zelfstandige Dorpsscholen. Vervolgens kan de medezeggenschapsraad de instemming bij een fusie onthouden, of negatief adviseren over een sluiting, als een bestuur niet bereid is de school over te dragen aan een ander bestuur. Mocht de fusie of sluiting van een school voor de geschillencommissie komen, dan zullen de voorgelegde alternatieven meewegen bij de uitspraak van de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS. Dat kan er toe leiden dat de fusie of sluiting niet doorgaat. Door deze procedure goed te beschrijven en te publiceren, krijgen ouders binnen Wet Medezeggenschap Scholen een sterkere positie. Daarom zal ik samen met de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS en de sectorraden komen met een procedurebeschrijving voor het aandragen van alternatieven voor de sluiting of een fusie van een school, in samenhang met een negatief advies over de sluiting, of het onthouden van instemming met de fusie van een school. De procedureschets zal naar verwachting in september 2015 publiek worden gemaakt.

Nevenvestiging andere richting dan hoofdvestiging

De Verenigde Zelfstandige Dorpsscholen willen scholen van verschillende denominaties onder hetzelfde bestuur brengen. Als een nevenvestiging een andere richting mag hebben dan de hoofdvestiging, biedt dat in het algemeen meer ruimte voor maatwerkoplossingen bij dalende aantallen leerlingen. Het biedt ook meer ruimte aan het initiatief van de Verenigde Zelfstandige Dorpsscholen. Om meer ruimte te bieden voor maatwerkoplossingen en voor het initiatief van de Verenigde Zelfstandige Dorpsscholen, kom ik met een wetswijziging die het mogelijk maakt dat nevenvestigingen een andere richting hebben dan de hoofdvestiging. Deze aanpassing wordt opgenomen in het wetsvoorstel leerlingendaling dat in de loop van 2015 bij de Tweede Kamer wordt ingediend.

Met deze drie maatregelen hebben de Verenigde Zelfstandige Dorpsscholen de ruimte om hun initiatief vorm te geven. Dat beoordelen zij zelf ook zo. De sluiting van de school in Kats kan ik niet ongedaan maken. Dat zou inbreuk maken op een zorgvuldig genomen lokale beslissing, bovendien biedt de wet geen mogelijkheid om de sluiting ongedaan te maken.

4. De stand van zaken recente sluiting 100 scholen

U heeft gevraagd naar de stand naar de stand van zaken rond de recente sluiting van 100 scholen. In de afgelopen drie jaar is het aantal leerlingen in het basisonderwijs elk jaar met ongeveer 20.000 gedaald. Op 1 augustus 2014 zijn er 101 scholen gesloten (91 van deze 101 scholen zijn gefuseerd met een andere school). Er zijn 12 nevenvestigingen gesloten. Er zijn ook 12 nieuwe scholen gesticht.

[5] 19-02-2015 uitspraak 106275 – 15.01 Fusievoorstel afgewezen vanwege belang handhaving enige school in het dorp. 11-06-2014 uitspraak 106216 – 14.04 Instemmingsgeschil – Artikel 10 onder h WMS (fusie).

Van de 101 gesloten scholen, waren er 46 openbaar, 26 protestants-christelijk, 20 rooms-katholiek 2 algemeen bijzonder, 2 evangelisch, 2 gereformeerd vrijgemaakt, 2 interconfessioneel en 1 reformatorisch. De gemiddelde schoolgrootte van de 101 opgeheven scholen is 62 leerlingen. In totaal hebben 6.237 leerlingen te maken gehad met de sluiting van hun school. Deze leerlingen hebben een plek gevonden bij scholen in de buurt. De gemiddelde afstand van de gesloten scholen tot een andere school is 720 meter. Bij 5 van de gesloten scholen was de afstand tot de volgende school meer dan 3 km. Deze 5 scholen waren de laatste school in het dorp. Bij 1 van deze 5 scholen was de afstand meer dan 4 km (4,1 km).

Bij een daling van het aantal leerlingen met 20.000 is het niet mogelijk om alle scholen open te houden. Het aantal sluitingen heeft een omvang die kan worden verwacht bij de huidige daling van het aantal leerlingen.

5. Stand van zaken wetsvoorstel leerlingendaling

U heeft gevraagd naar het tijdpad van het wetsvoorstel leerlingendaling. Met betrekking tot de daling van het aantal leerlingen zijn twee voorstellen tot wetswijziging in voorbereiding.

Het eerste voorstel betreft de vereenvoudiging van de vorming van samenwerkingsscholen en samenwerkingsbesturen. Voor dit voorstel is de internetconsultatie afgerond. Het wetsvoorstel is voor advies naar de Onderwijsraad gestuurd. Ik streef ernaar dat het wetsvoorstel over de samenwerkingsscholen in de loop van 2015 wordt ingediend bij de Tweede Kamer.

Het tweede wetsvoorstel betreft de wettelijke verplichting tot op overeenstemming gericht overleg in krimpregio's, gericht op een meerjarig plan voor het toekomstbestendig maken van het onderwijsaanbod. In dit voorstel is ook het gemakkelijker maken van het verplaatsen van scholen en veranderen van denominatie in het primair onderwijs opgenomen. Daarmee komt er meer ruimte voor maatwerkoplossingen in krimpgebieden. Voor dit voorstel start binnenkort de internetconsultatie.

6. Stand van zaken aangenomen moties

Tot slot heeft u gevraagd naar de stand van zaken betreffende de uitvoering van de moties omtrent de leerlingendaling. In bijlage 2[6] bij deze brief treft u een overzicht aan van de uitvoering van aangenomen moties met betrekking tot de leerlingendaling.

7. Slot

De implementatie van de maatregelen om de gevolgen van de leerlingendaling aan te pakken is in volle gang. Er wordt nauw samengewerkt met de PO-Raad en de VO-raad en er is een brede klankbordgroep ingericht. Schoolbesturen zijn hard aan het werk en kunnen regionale procesbegeleiders aanstellen met geld van het rijk. Er is wetgeving in voorbereiding om het gemakkelijker te maken samenwerkingsscholen te vormen, om waar nodig scholen te verplaatsen of van denominatie te laten veranderen en om de samenwerking te bevorderen. Er zijn platforms waar kennis wordt gedeeld en waar ervaringen worden uitgewisseld. Als scholen fuseren worden zij zes jaar gecompenseerd voor het verlies van bekostiging. Dat geld kan worden ingezet om de transitie naar een nieuw onderwijsaanbod mogelijk te maken. Er wordt in kaart gebracht waar sprake is van leerlingendaling, terwijl actie ontbreekt. Er zijn accountma-

[6] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

nager van OCW actief om in de regio's de beweging op gang te brengen die nodig is om bij dalende aantallen leerlingen te zorgen voor een duurzaam onderwijsaanbod. Zo wordt alles in het werk gesteld opdat schoolbesturen hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken om ook bij dalende aantallen leerlingen te zorgen voor goed en toegankelijk onderwijs, in het belang van de leerlingen. Nog voor het zomerreces kom ik met een voortgangsrapportage over de uitvoering van de maatregelen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker